

Sygn. akt VII SA/Wa 254/23



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 września 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Tomasz Janeczko
Sędziowie	sędzia WSA Izabela Ostrowska asesor WSA Aneta Żak (spr.)
Protokolant	st. spec. Eliza Jędrasik

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 września 2023 r.  
sprawy z wniosku Prokuratora Okręgowego w Warszawie  
**o uzupełnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z  
dnia 16 czerwca 2023 r. sygn. akt VII SA/Wa 254/23**  
w sprawie ze skargi Prokuratora Okręgowego w Warszawie  
na uchwałę Rady Miasta Podkowa Leśna  
z dnia 14 marca 2019 r. nr 44/V/2019  
w przedmiocie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania  
ścieków na terenie Miasta Podkowa Leśna”

uzupełnia wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia  
16 czerwca 2023 r. sygn. akt VII SA/Wa 254/23 w ten sposób, że stwierdza  
nieważność § 14, § 15 i § 24 „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania  
ścieków na terenie Miasta Podkowa Leśna” stanowiącego załącznik nr 1 do  
zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

starszy specjalista

Eliza Jędrasik



## UZASADNIENIE

Rada Miasta Podkowa Leśna w dniu 14 marca 2019 r. podjęła uchwałę nr 44/V/2019 w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Podkowa Leśna” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 4541), której załącznik stanowi Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Podkowa Leśna.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na ww. uchwałę wniósł Prokurator Okręgowy w Warszawie zaskarżając ją wraz ze stanowiącym do niej załącznik „Regulaminem dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Podkowa Leśna” (dalej jako: Regulamin) w części obejmującej: § 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 3, § 5-7, § 10-11, § 13 ust. 3, § 14-15, § 16-17, §18 ust. 2, § 24, § 29 ust. 3 i ust. 4 Regulaminu. Zaskarżonej uchwale Prokurator Okręgowy zarzucił istotne naruszenie prawa, tj.:

1) art. 19 ust. 3 i 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1152 ze zm. obowiązujący w dacie uchwalenia zaskarżonego aktu - dalej: u.z.z.w.), art. 40 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm., dalej: u.s.g.) oraz art. 7 i 94 Konstytucji, polegające na niewypełnieniu wskazanego w powyższych przepisach upoważnienia ustawowego: a) w § 4 ust. 1 pkt 1 Regulaminu poprzez nieokreślenie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody o jakości przeznaczonej do spożycia przez ludzi i niesprecyzowanie jej parametrów jakościowych, z jednoczesnym odesłaniem do obowiązujących przepisów w zakresie jej parametrów jakościowych, b) w § 4 ust. 1 pkt 3 Regulaminu poprzez nieokreślenie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie jakości odprowadzanych ścieków i odesłanie w zakresie ich stanu i składu do obowiązujących przepisów;

2) art. 19 ust. 3 i ust. 5 u.z.z.w., art. 40 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 7 i 94 Konstytucji poprzez przekroczenie delegacji ustawowej wskazanej w powyższych przepisach w związku z nałożeniem w § 5 oraz § 7 Regulaminu na

odbiorców szeregu obowiązków związanych z korzystaniem z sieci wodno-kanalizacyjnej, do czego Rada nie była upoważniona;

3) art. 19 ust. 3 i ust. 5 u.z.z.w., art. 40 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 7 i 94 Konstytucji poprzez przekroczenie delegacji ustawowej wskazanej w powyższych przepisach poprzez nałożenie w § 6 Regulaminu na odbiorców szeregu zakazów związanych z korzystaniem z sieci wodno-kanalizacyjnej, do czego Rada nie była upoważniona;

4) art. 19 ust. 3 i ust. 5 pkt 2 u.z.z.w., art. 40 ust. 1 w zw. art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., art. 7 i 94 Konstytucji oraz § 118 i § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz.U. z 2016 poz. 283), dalej jako: ZTP, polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej wskazanej w powyższych przepisach poprzez uregulowanie w § 10-11 Regulaminu wymogów dotyczących formy, treści i czasu trwania umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, do czego Rada nie była upoważniona, bowiem ustawowo przysługiwała jej kompetencja jedynie do określenia warunków i trybu zawarcia umów, a kwestia treści postanowień umownych podlega uregulowaniu bezpośrednio w umowie pomiędzy odbiorcą, a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym;

5) art. 19 ust. 3 i ust. 5 u.z.z.w., art. 40 ust. 1 w zw. art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., art. 7 i 94 Konstytucji poprzez przekroczenie delegacji ustawowej wskazanej w powyższych przepisach poprzez nałożenie w § 13 ust. 3 Regulaminu na odbiorcę obowiązku opłaty abonamentowej, która jest niezależna od tego czy w danym okresie rozliczeniowym odbiorca pobierał wodę lub odprowadzał ścieki;

6) art. 19 ust. 3 i ust. 5 u.z.z.w., art. 40 ust. 1 w zw. art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., art. 7 i 94 Konstytucji poprzez przekroczenie delegacji ustawowej wskazanej w powyższych przepisach poprzez uregulowanie w § 14 Regulaminu zasad obliczania ilości wody dostarczanej do nieruchomości, do czego Rada nie była upoważniona;

7) art. 19 ust. 3 i ust. 5 u.z.z.w. art. 40 ust. 1 w zw. art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., art. 7 i 94 Konstytucji poprzez przekroczenie delegacji ustawowej wskazanej w powyższych przepisach w drodze uregulowania w § 15 ust. 1-5 i ust. 7 Regulaminu zasad obliczania ilości odprowadzanych ścieków, do czego Rada nie była upoważniona;

8) art. 19 ust. 3 i ust. 5 u.z.z.w., art. 40 ust. 1 w zw. art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. art. 7 i 94 Konstytucji poprzez przekroczenie delegacji ustawowej wskazanej w powyższych przepisach polegające na wprowadzeniu w § 15 ust. 6 Regulaminu obowiązku zakupu, zainstalowania, legalizacji i utrzymania wodomierza własnego oraz wprowadzeniu w § 15 ust. 8 Regulaminu sankcji za nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków w wysokości dwukrotności cen i stawek opłat, do czego Rada nie była upoważniona;

9) art. 19 ust. 3 i ust. 5 pkt 3 u.z.z.w., art. 40 ust. 1 w zw. art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., art. 7 i 94 Konstytucji, § 17 ust. 1, 4 i 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz.U. 2018 r. poz. 472) oraz § 118 i § 115 w zw. z § 143 załącznika do ZTP poprzez przekroczenie delegacji ustawowej wskazanej w powyższych przepisach u.z.z.w. oraz powtórzenie i nieuprawnioną modyfikację § 17 ust. 1, 4 i 5 powołanego rozporządzenia, w drodze uregulowania w § 16 i 17 Regulaminu szczegółowych zasad uiszczania zapłaty za dostarczaną wodę i odprowadzane ścieki, do czego Rada nie była upoważniona;

10) art. 19 ust. 3 i ust. 5 pkt 6 u.z.z.w., art. 40 ust. 1 w zw. art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., art. 7 i 94 Konstytucji poprzez przekroczenie delegacji ustawowej wskazanej w powyższych przepisach polegające na wprowadzeniu w § 18 ust. 2 Regulaminu niewymienionych w art. 19 ust. 3 i ust. 5 pkt 6 u.z.z.w. wymogów dotyczących wniosku o zawarcie umowy o przyłączenie nieruchomości do sieci oraz jego załączników, do czego Rada nie była upoważniona;

11) art. 19 ust. 3 i ust. 5 u.z.z.w., art. 40 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 7 i 94 Konstytucji oraz § 118 i § 115 w zw. z § 143 ZTP polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej wskazanej w powyższych przepisach polegające na wprowadzeniu w § 24 Regulaminu wykazu sytuacji, w których przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest uprawnione do odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, do czego Rada Miasta nie była upoważniona;

12) art. 19 ust. 3 i ust. 5 u.z.z.w., art. 40 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 7 i 94 Konstytucji, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej wskazanej w powyższych przepisach, w drodze uregulowania w § 29 ust. 3 i ust. 4 Regulaminu

obowiązków Państwowej Powiatowej Straży Pożarnej oraz jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych dot. informowania o ilości wody zużytej na cele przeciwpożarowe, do czego Rada Miasta nie była upoważniona.

Na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.) Prokurator Okręgowy wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 3, § 5-7, § 10-11, § 13 ust. 3, § 14-15, § 16-17, § 18 ust. 2, § 24 oraz § 29 ust. 3 i ust. 4 Regulaminu, uzasadniając szczegółowo w dalszej części skargi poszczególne zarzuty.

W odpowiedzi na skargę, Rada Miasta Podkowa Leśna wniosła o oddalenie przedmiotowej skargi odnośnie do zarzutów: § 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 3, § 5 - § 7, § 10 (z wyłączeniem ust. 5 - ust.7), § 11, § 13 ust. 3, § 14 - § 15, § 16 - § 17, § 18 ust. 2 podnosząc, że w dniu 25 kwietnia 2019 r. organ ten podjął uchwałę Nr 57/VI/2019 zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Podkowa Leśna” (Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 8 maja 2019 r. poz. 6026), dalej: uchwała zmieniająca, w zakresie § 9 ust. 3 lit. c, § 12, § 13 ust. 3, § 15 ust. 4, § 15 ust. 5, § 15 ust. 6 i § 15 ust. 8, która weszła w życie z dniem 23 maja 2019 r.

W odpowiedzi na skargę, Rada Miasta Podkowa Leśna odniosła się do poszczególnych zarzutów skargi, przy czym w nawiązaniu do zarzutów dotyczących przekroczenie delegacji ustawowej i dokonania powtórzenia przepisów ustawowych w przepisach § 14, § 15 ust. 1-5, ust. 7, § 15 ust. 6 i ust. 8 Regulaminu, Rada wyjaśniła, że przepisy m.in. § 15 ust. 6 i ust. 8 zostały uchylone uchwałą zmieniającą oraz wskazała, że żadna opłata abonamentowa ani też opłata za nielegalny pobór wody wskazana w § 15 ust. 8, w okresie od wejścia w życie przepisów do ich uchylenia, nie została pobrana. Natomiast § 15 ust. 6 został uchylony z uwagi na fakt, iż powtarzał postanowienia ustępów wcześniejszych. Odnośnie zaś do postanowień § 14 i § 15 ust. 1-5 i ust. 7 Regulaminu, to znajdują się one w rozdziale zatytułowanym „Sposoby rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, odczyt przyrządów pomiarowych i okresy rozliczeniowe”, zatem mają na celu wskazanie odbiorcy zasad, w oparciu o które będzie on ponosić koszty dostawy wody i odbioru ścieków. Postanowienia nie powtarzają przepisów art. 27 ust. 1-6 u.z.z.w., a jedynie ustalają

sposoby rozliczeń czy dokonywania odczytów wodomierzy. Nie wykraczają zatem poza normę kompetencyjną zawartą w art. 19 ust. 5 u.z.z.w.

Zarzut nieważności § 24 Regulaminu z uwagi na przekroczenie delegacji ustawowej, organ uznał za zasadny.

Wyrokiem z dnia 16 czerwca 2023 r. VII SA/Wa 254/23 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu ww. skargi, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.), stwierdził nieważność § 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 3, § 5, § 6, § 7, § 10, § 11, § 13 ust. 3, § 16, § 17, § 18 ust. 2, § 29 ust. 3 i ust. 4 "Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Podkowa Leśna", stanowiącego załącznik nr 1 do zaskarżonej uchwały.

Pismem z dnia 25 lipca 2023 r. Prokurator Okręgowy w Warszawie, na podstawie art. 157 § 1 w zw. z art. 8 ust. 1 p.p.s.a. wniósł o uzupełnienie ww. wyroku, doręczonego mu w dniu 18 lipca 2023 r. poprzez orzeczenie w zakresie wniosku o stwierdzenie nieważności § 14, § 15 ust. 1-5 i ust. 7; § 15 ust. 6 oraz § 24 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Podkowa Leśna", stanowiącego załącznik do uchwały nr 44/V/2019.

Na rozprawie w dniu 29 września 2023 r. Prokurator Okręgowy w Warszawie wskazał, że popiera wniosek i wnosi o uzupełnienie wyroku także w zakresie stwierdzenia nieważności § 15 ust. 8 Regulaminu.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.**

Stosownie do art. 157 § 1 p.p.s.a. strona może w ciągu czternastu dni od doręczenia wyroku z urzędu - a gdy wyroku nie doręcza się stronie od dnia ogłoszenia - zgłosić wniosek o uzupełnienie wyroku, jeżeli sąd nie orzekł o całości skargi albo nie zamieścił w wyroku dodatkowego orzeczenia, które według przepisów ustawy powinien był zamieścić z urzędu. Zgodnie z art. 157 § 3 p.p.s.a. orzeczenie uzupełniające wyrok zapada w formie wyroku, chyba że uzupełnienie dotyczy wyłącznie kosztów. Sytuacja nieorzeczenia przez sąd o całości skargi zachodzi wówczas, gdy sąd pominął w wyroku niektóre akty lub czynności objęte skargą albo orzekł tylko co do części rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym akcie, nie ustosunkowując się do pozostałej części zaskarżonego rozstrzygnięcia, np.

rozpatrując skargę na decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie uchylił zaskarżoną decyzję w zakresie ustalenia odszkodowania, nie odnosząc się do zawartego w skardze żądania dotyczącego sprawy wywłaszczenia nieruchomości, choćby nawet w tym zakresie skarga nie zasługiwała na uwzględnienie (zob. T. Woś [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. VI, Warszawa 2016, art. 157). Na gruncie tej sprawy uznać należało, że przesłanka ta zaistniała w niej z uwagi na to, iż skarga Prokuratora obejmowała zarzuty dotyczące nieważności § 14, § 15 i § 24 Regulaminu, co do których Sąd w wyroku z 16 czerwca 2023 r. się nie wypowiedział, gdyż nie objął ich zakresem swojego rozstrzygnięcia, a wynika to z zauważenia, że stwierdzając nieważność § 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 3, § 5, § 6, § 7, § 10, § 11, § 13 ust. 3, § 16, § 17, § 18 ust. 2, § 29 ust. 3 i ust. 4 "Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Podkowa Leśna", stanowiącego załącznik nr 1 do zaskarżonej uchwały, Sąd nie oddalił skargi w pozostałym zakresie, tj. w zakresie, w jakim skarga zarzucała także nieważność § 14, § 15 i § 24 Regulaminu.

Mając zatem powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 157 § 1 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na skutek rozpoznania wniosku Prokuratora Okręgowego o uzupełnienie wyroku z 16 czerwca 2023 r. stwierdził, że powyższy wniosek, złożony z zachowaniem ustawowego terminu, zasługuje na uwzględnienie. Jego uwzględnienie polega na stwierdzeniu nieważności § 14, § 15 i § 24 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Podkowa Leśna, stanowiącego załącznik nr 1 do zaskarżonej uchwały.

Uzasadniając powyższe rozstrzygnięcie Sąd wskazuje, że zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia sprzeczności uchwały z prawem jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Do istotnych wad uchwały skutkujących stwierdzeniem jej nieważności zalicza się, między innymi, naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa



ustrojowego oraz prawa materialnego, poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał.

Zgodnie zaś z art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 tej ustawy stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zaskarżona uchwała nr 44/V/2019 podjęta została w wykonaniu delegacji ustawowej określonej w art. 19 ust. 3 u.z.z.w. Przepis ten upoważnia radę gminy do uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W świetle art. 19 ust. 5 u.z.z.w., regulamin określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków; 2) warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług; 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach; 4) warunki przyłączenia do sieci; 5) warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych; 6) sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza; 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków; 8) standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków; 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie może zatem wykraczać poza materię przewidzianą w art. 19 ust. 5 u.z.z.w., gdyż regulacja ta ma charakter wyczerpujący. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że posłużenie się w ww. art. 19 ust. 5 zwrotem "w tym" należy rozumieć w ten sposób, że w uchwalanym przez radę gminy regulaminie obligatoryjnie zamieszczone muszą zostać postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Wskazując natomiast zakres zagadnień, które mogą być objęte regulaminem, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem "regulamin określa", co oznacza, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Jednocześnie wszelkie

odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości, bądź w części. Taką samą wadą dotknięte są te z postanowień aktu prawa miejscowego, które wprowadzie odnoszą się do materii wskazanej w art. 19 ustawy, ale w zakresie uregulowanym już wyczerpująco w ustawie, bądź w rozporządzeniu wykonawczym i albo stanowią powtórzenie rozwiązań ustawowych albo je modyfikują lub regulują te same kwestie w sposób odmienny.

Mając powyższe na uwadze Sąd wskazuje, że podziela stanowisko Prokuratora, iż przepisy § 14 Regulaminu, zawarte w Rozdziale 4 - Sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach, odczyt przyrządów pomiarowych i okresy rozliczeniowe – zostały wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 19 ust. 3 i ust. 5 u.z.z.w., art. 40 ust. 1 w zw. art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. Kwestionowane przepisy regulują zasady dotyczące ustalenia ilości dostarczanej wody, a zauważyć trzeba, że są to kwestie całościowo regulowane przepisami ustawowymi, zawartymi w art. 27 ust. 1-6 u.z.z.w. Prokurator trafnie w związku z tym zauważa, że w § 14 ust. 1-4 Regulaminu zasadniczo powtórzono art. 27 ust. 1 u.z.z.w. rozszerzając jego treść np. o przypadki budynków wielolokalowych, niesprawności wodomierza, czy jego zaboru. Uzasadnia to stwierdzenie ich nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Zasady dotyczące ustalenia ilości odprowadzanych ścieków objęte są przepisami § 15 kontrolowanego Regulaminu i odnoszą się do materii uregulowanej ustawowo w art. 27 u.z.z.p. którą w orzecznictwie uznaje się za wyczerpującą, przyjmując w konsekwencji, że rada nie posiada kompetencji do odmiennego ustalenia sposobu obliczania ilości odprowadzonych ścieków gminy w ramach regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (por. prawomocny wyrok WSA w Warszawie z 9 września 2021 r. VII SA/Wa 814/21), z czym skład orzekający w niniejszej sprawie się zgadza. Zgodnie z art. 27 ust. 4 u.z.z.w., ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych, a w razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, jako równą ilości wody pobranej lub określonej

w umowie (art. 27 ust. 5 u.z.z.w.). W rozliczeniach ilości odprowadzonych ścieków ilość bezpowrotnie zużytej wody uwzględnia się wyłącznie w przypadkach, gdy wielkość jej zużycia na ten cel ustalona jest na podstawie dodatkowego wodomierza zainstalowanego na koszt odbiorcy usług (art. 27 ust. 6 u.z.z.w.). W odniesieniu do tej regulacji w skardze trafnie podniesiono, że jeżeli zatem brak jest urządzenia pomiarowego, a jednocześnie odbiorca nie ma wodomierza na własnym ujęciu wody, to ilość odprowadzanych ścieków powinna odpowiadać ilości pobranej wody ustalonej według miary przeciętnych norm zużycia. Odbiorca posiadając własne ujęcie wody może zatem założyć na nim wodomierz, jednakże decyzja w tym zakresie należy wyłącznie do niego. Od decyzji zależało będzie, w jaki sposób, określony w art. 27 ust. 5 liczona będzie ilość odprowadzanych ścieków. Skoro zatem u.z.z.w. przewiduje tego rodzaju alternatywę, to niedopuszczalnym było narzucanie odbiorcy rozwiązania, jak nastąpiło to w § 15 ust. 6 Regulaminu w zw. z § 15 ust. 4 i 5, w którym przyjęto rozwiązanie zobowiązujące odbiorcę usług do zakupu i zainstalowania na własny koszt wodomierza własnego i dodatkowego, jego utrzymania i legalizacji, w przypadkach określonych w § 4 i 5 Regulaminu (por. wyrok NSA z 20.01.2015 r. II OSK 1470/13, LEX nr 1769872.). Z zapisów ustawy mówiących o tym, że koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a urządzenia pomiarowego - odbiorca usług (art. 15 ust. 3 u.z.z.w.) nie wynika wniosek o ustawowym obowiązku instalowania urządzeń pomiarowych przez odbiorców usług. Wniosek taki nie wynika też z art. 27 ust. 6 ustawy, zgodnie z którym w rozliczeniach ilości odprowadzonych ścieków ilość bezpowrotnie zużytej wody uwzględnia się wyłącznie w przypadkach, gdy wielkość jej zużycia na ten cel ustalona jest na podstawie dodatkowego wodomierza zainstalowanego na koszt odbiorcy usług. Przepis ten nie stanowi podstawy obowiązku instalowania wodomierzy przez odbiorców usług, lecz odnosi się do zasad rozliczeń odprowadzonych ścieków.

Stwierdzenie nieważności § 15 ust. 6 i 8 Regulaminu jest ponadto konsekwencją uznania, że zawarte w nich normy, nakładające na odbiorę usług obciążenia finansowe, zostały przyjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej, istotnie naruszając art. 19 ust. 3 i ust. 5 u.z.z.w., art. 40 ust. 1 w zw. art. 18 ust. 2 pkt 15 u.g., art. 7 i 94 Konstytucji RP. Nałożonych ich mocą obowiązek zakupu i zainstalowania na

własny koszt wodomierza własnego i dodatkowego, a także jego utrzymania i legalizacji jest sprzeczny z treścią przepisu art. 27 ust 5 u.z.z.w., zgodnie z którym w razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie.

Niezależnie od powyższego stwierdzić trzeba, że u.z.z.w. nie jest znane pojęcie „wodomierza własnego”, którym posługuje się prawodawca lokalny w § 15 ust. 5 i 6 Regulaminu. Ustawa operuje jedynie pojęciem "dodatkowego wodomierza", zdefiniowanym pośrednio w art. 27 ust. 6 u.z.z.w., a prawodawca lokalny nie jest upoważniony do zmiany konwencji pojęciowej prawodawcy ustawowego ani do wprowadzenia do regulaminu nieznanego ustawie pojęcia „wodomierza własnego” (zob. prawomocny wyrok WSA w Rzeszowie z 13 marca 2018 r., II SA/Rz 1364/17).

Rację ma ponadto Prokurator podnosząc, że uzasadnienia w obowiązujących przepisach nie znajduje określenie w § 15 ust. 8 Regulaminu sankcji w postaci konieczność uiszczenia dwukrotności cen i stawek opłat za każdą usługę w przypadku nielegalnego poboru wody lub odprowadzania ścieków. Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 4 u.z.z.w., nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków stanowią podstawę dla odcięcia dostawy wody i zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, natomiast nałożenie dodatkowych opłat, czy też zwiększanie istniejących w ramach aktu prawa miejscowego nie znajduje uzasadnienia w delegacji ustawowej z art. 19 ust. 3 i 5 u.z.z.w.

W § 15 ust. 7 Regulaminu określono metodę ustalenia ilości odprowadzanych ścieków w przypadku niesprawności urządzenia pomiarowego, wskazując, że następuje to na podstawie średniej ilości odprowadzonych ścieków w ostatnich trzech miesiącach poprzedzających ich niesprawność. Należy stwierdzić, że regulacja ta modyfikuje regulację przyjętą w § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz.U. z 2018 poz. 472), który w dacie uchwalania zaskarżonej uchwały stanowił, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowego działania wodomierza głównego ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie 3 miesięcy przed stwierdzeniem

nieprawidłowego działania wodomierza, a gdy nie jest to możliwe - na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczby miesięcy nieprawidłowego działania wodomierza. Z powyższego wynika, że Rada Gminy odmiennie uregulowała przedmiotową materię, w związku z czym z uwagi na tę sprzeczność z prawem powszechnie obowiązującym, Sąd uznał, że § 15 ust. 7 w sposób istotny narusza prawo.

Mając zatem na uwadze, że regulacje przyjęte w § 15 zarówno zawierają powtórzenia ustawowe, jak i przepisy ustawowe modyfikują lub uzupełniają, co jest niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji, Sąd za zasadne uznał stwierdzenie nieważności § 15 Regulaminu w całości. W dotychczasowym orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że rada gminy nie może jeszcze raz normować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, powinna być uznana za nieważną w części, w jakiej zawiera takie regulacje. Nie można bowiem nie uwzględnić tego, że powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W sytuacji, gdy w jednym akcie następuje pomieszanie materii ustawowej i tej, którą winien normować regulamin w granicach ustanowionego upoważnienia ustawowego, dochodzi do obniżenia rangi przepisów ustawowych do rangi przepisów prawa miejscowego. Ponadto narusza porządek prawny modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu – co dopuszczalne jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia (por. wyroki: NSA z 16 marca 2001 r. IV SA 385/99, oraz z 5 kwietnia 2013 r. II GSK 2114/11; a także wyroki WSA w Poznaniu z 12 września 2018 r. IV SA/Po 592/18; WSA w Białymstoku z 24 kwietnia 2018 r. akt II SA/Bk 879/17; WSA w Rzeszowie z 13 marca 2018 r. II SA/Rz 1364/17, <https://cbois.nsa.gov.pl>).

Stwierdzenie nieważności § 24 Regulaminu, tj. regulacji określającej przypadki, w których przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest uprawnione do odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, Sąd uznał za konieczne mając na uwadze, że jest to regulacja przyjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej, a więc naruszająca art. 19 ust. 3 i ust. 5 u.z.z.w., art. 40 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt

Sygn. akt VII SA/Wa 254/23

15 u.s.g. oraz art. 7 i 94 Konstytucji, podkreślając, że wadliwość kwalifikowana ww. przepisu nie jest przedmiotem sporu między stronami.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 157 § 1 i § 3 p.p.s.a. oraz art. 147 § 1 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
**starszy specjalista**

Eliza Jędrasik